

## Clients, mandataires et partenaires silencieux : Configurations du conflit américano-soviétique en Asie du Sud-Est

## Clients, Proxies and Silent Partners: Patterns of US - Soviet Conflict in Southeast Asia

Justus M. Van Der Kroef

Volume 13, numéro 1, 1982

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/701316ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/701316ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Van Der Kroef, J. M. (1982). Clients, mandataires et partenaires silencieux : Configurations du conflit américano-soviétique en Asie du Sud-Est. *Études internationales*, 13(1), 109–126. <https://doi.org/10.7202/701316ar>

Résumé de l'article

In the Southeast Asian area modalities of political dependence have developed which involve the distinctive typology of clients, silent partners, and proxies. These modalities govern the relationship between the Socialist Republic of Vietnam, Laos, and the People's Republic of Kampuchea. They also are operative in the international interaction between the members of the Association of Southeast Asian nations (Asean) and the Western major powers. A set of strategic cooperative arrangements, as well as direct military assistance between Asean, the Commonwealth and the U.S., has its counterpart in similar relations between the U.S.S.R. and the Hanoi dominated Indo-China alliance. As a result, the U.S.-Soviet confrontation in Southeast Asia is expressed politically and strategically primarily through the proxy relationships with the Indo-China states and key Asean members respectively. In turn, there are strong undercurrents in Asean seeking an accommodation with Hanoi, in order to minimize the conflict potential in the region generated by opposing U.S. and Soviet strategic interests. Particularly the relatively warming relationship between the U.S. and People's China has strengthened the Asean fears of China's long-term intentions in the region. An independent Vietnam, free from its proxy-client status toward the Soviet Union, could act as a buffer between China and the Southeast Asian region. Since Hanoi, if only for long-standing nationalistic reasons, wishes to be free from its currently necessary dependence on Moscow, Asean's accommodationist interests may well meet with appreciation in Hanoi in the future. This would tend to lessen the effect of the American-Soviet confrontation in the area.

## CLIENTS, MANDATAIRES ET PARTENAIRES SILENCIEUX: CONFIGURATIONS DU CONFLIT AMÉRICANO-SOVIÉTIQUE EN ASIE DU SUD-EST

Justus M. VAN DER KROEF\*

### *ABSTRACT — Clients, Proxies and Silent Partners: Patterns of US – Soviet Conflict in Southeast Asia*

*In the Southeast Asian area modalities of political dependence have developed which involve the distinctive typology of clients, silent partners, and proxies. These modalities govern the relationship between the Socialist Republic of Vietnam, Laos, and the People's Republic of Kampuchea. They also are operative in the international interaction between the members of the Association of Southeast Asian nations (Asean) and the Western major powers. A set of strategic cooperative arrangements, as well as direct military assistance between Asean, the Commonwealth and the U.S., has its counterpart in similar relations between the U.S.S.R. and the Hanoi dominated Indo-China alliance. As a result, the U.S.-Soviet confrontation in Southeast Asia is expressed politically and strategically primarily through the proxy relationships with the Indo-China states and key Asean members respectively. In turn, there are strong undercurrents in Asean seeking an accommodation with Hanoi, in order to minimize the conflict potential in the region generated by opposing U.S. and Soviet strategic interests. Particularly the relatively warming relationship between the U.S. and People's China has strengthened the Asean fears of China's long-term intentions in the region. An independent Vietnam, free from its proxy-client status toward the Soviet Union, could act as a buffer between China and the Southeast Asian region. Since Hanoi, if only for long-standing nationalistic reasons, wishes to be free from its currently necessary dependence on Moscow, Asean's accommodationist interests may well meet with appreciation in Hanoi in the future. This would tend to lessen the effect of the American-Soviet confrontation in the area.*

À la fin d'avril et durant la première quinzaine de mai 1981, Phoun Sisapeut, ministre des Affaires étrangères de la République populaire démocratique du Laos, visitait l'Indonésie, les Philippines et la Malaisie. Son but était d'amener ces trois membres clés de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) à approuver une proposition vietnamienne visant la tenue d'une conférence conjointe « régionale ». Celle-ci aurait réuni les cinq États membres de l'ASEAN et les trois membres de ce que les média de Hanoi aimaient identifier, ces jours-là, comme le « bloc uni d'Indochine », i.e. en plus de la RPD, la République socialiste du Vietnam (RSV) et la République populaire du Kampuchea (RPK). L'objectif de cette

\* Dana Professor et Directeur, Département de science politique de l'Université Bridgeport, Bridgeport, Connecticut, États-Unis.

conférence aurait été de discuter de divers « problèmes régionaux », incluant l'implacable opposition de l'ASEAN au gouvernement de la RPK du Président Heng Samrin, installé au pouvoir lors de l'invasion vietnamienne de janvier 1979, moment de la chute du gouvernement du « Kampuchea démocratique » du Premier ministre Pol Pot. Il est compréhensible que Sisapeut n'ait pas visité la Thaïlande et Singapour, les deux autres membres de l'ASEAN, dont l'opposition à la présence au Kampuchea de 200 000 militaires vietnamiens et au régime de Heng Samrin était particulièrement véhémement.

Bien que les média de Vientiane aient parlé, subséquemment, de « fructueux échanges de vue » à Djakarta et de « démonstration d'amitié et de compréhension mutuelle » à Manille<sup>1</sup>, le voyage de Sisapeut a été un échec. Les rangs de l'ASEAN sont restés fermes en rejetant toutes discussions « régionales » proposées par Hanoi sur la question kampuchéenne. L'ASEAN a décliné l'offre non seulement parce que la présence de la RPK aurait conféré implicitement une légitimité à ce régime, mais aussi parce qu'elle s'y sentait obligée en raison des refus répétés des Nations Unies d'accorder un siège au gouvernement de Heng Samrin. Qui plus est, la suggestion de Hanoi de tenir des discussions régionales a été perçue comme une tentative de réduire l'importance de la tenue prochaine de la Conférence internationale sur le Kampuchea, prévue pour le 13 juillet 1981. Celle-ci avait été approuvée par l'Assemblée Générale de Nations Unies, le 22 octobre 1980, simultanément à l'adoption d'une résolution proposée par l'ASEAN, demandant le retrait des forces vietnamiennes du Kampuchea et affirmant le droit de ce dernier de choisir son gouvernement sans intervention extérieure.

La mission de Sisapeut – effectuée de toute évidence sous l'impulsion de Hanoi, qui maintient dans la RPDL un contingent de 78 000 militaires, civils et hommes du parti – met cependant en lumière la complexité actuelle de la politique régionale et des dépendances internationales des États de l'Asie du Sud-Est. Au moment où les relations de la RSV avec l'ASEAN et ses alliés sont plus tendues que jamais à cause de la question kampuchéenne, Hanoi estimait apparemment opportun de ne pas déléguer son propre ministre des Affaires étrangères dans les capitales de l'ASEAN. À plusieurs reprises déjà, il s'y était rendu dans le but d'apaiser les soupçons de ces pays voisins. Dorénavant, en vue d'empêcher que la conférence du 13 juillet 1981 ne donne lieu à une nouvelle condamnation internationale de sa présence au Kampuchea et, une nouvelle fois, en espérant tout particulièrement persuader les membres de l'ASEAN qui, comme la Malaisie et Singapour, comptaient des partisans d'une approche plus flexible des besoins perçus par le Vietnam pour assurer sa sécurité dans la région, Hanoi voyait de toute évidence des avantages dans l'envoi de Sisapeut comme mandataire. Qui plus est, le Laos n'est pas alors reconnu comme une force dynamique dans les affaires internationales ou régionales. L'impression partagée par l'ASEAN et le monde au sujet du Laos – pays lointain, sous-développé et passif – peut très bien avoir contribué à la décision de Hanoi de jouer la carte Sisapeut.

1. Radio Vientiane, domestic service, May 8 and 19, 1981, Foreign Broadcast Information Service reports, hereafter FBIS, May 8 and 19, 1981.

Toutefois, à Djakarta, à Kuala Lumpur ou à Manille, Sisapeut converse avec les représentants d'États qui ont aussi développé, même si ce n'est pas au même degré que le Laos, des modalités de dépendance ou d'association avec d'autres États<sup>2</sup>. Ces modalités peuvent éventuellement être classées en termes de relations faisant d'eux des clients, des partenaires silencieux et des mandataires. On doit souligner que les types de relations ne sont en aucune façon mutuellement exclusifs. Un État client a un degré reconnu de dépendance ou de besoin d'être protégé par une autre puissance, ce qui est exprimé par un traité ou un autre accord de sécurité. La reconnaissance de la dépendance, implicite ou explicite, peut être une entreprise risquée pour tout État. De là, la fréquence des nuances dans l'acceptation « silencieuse » des relations protectrices. Cela se produit même lorsqu'il s'agit d'États qui, de toute évidence, ont des objectifs communs. Dans de tels cas, l'État dépendant cherche à se décrire plutôt comme un partenaire principal, ou comme un associé libre et à part entière, d'une autre puissance travaillant à la réalisation d'une fin commune. Le concept de partenaires silencieux (le « silence » étant plus ou moins accentué) semble convenir à cette situation à condition, bien entendu, qu'il soit manifeste que même la plus forte puissance, dont dépendent les autres, puisse souhaiter ne pas mettre en évidence l'extension de ses alliances. La relation des États-Unis avec l'ASEAN est un exemple de ce phénomène. Il n'est pas nécessaire d'insister sur le fait que les clients, pour des raisons politiques, puissent espérer assumer une position d'égalité avec leurs protecteurs. Les États agissant pour le compte d'un autre, habituellement plus puissant que ceux qui dépendent de lui, peuvent être décrits comme mandataires. Les clients et les partenaires silencieux sont capables d'assumer, de façon manifeste ou voilée, des rôles de mandataires.

## I – LES PERCEPTIONS DE LA SÉCURITÉ EN ASIE DU SUD-EST

La typologie précédente semble particulièrement applicable à la scène politique que constitue l'Asie du Sud-Est aujourd'hui, alors que les États-Unis et l'URSS se réalignent dans une nouvelle confrontation stratégique. *A priori*, un examen des perceptions concernant la sécurité de l'Asie du Sud-Est, au cours des six dernières années paraît essentiel. La fin de la guerre du Vietnam, en avril 1975, et l'impression régnant par la suite en Asie du Sud-Est à l'effet que les États-Unis, tout en ne se retirant pas tout à fait de leurs autres engagements en Asie (*e.g.* des traités de sécurité collective avec les Philippines, le Japon et la République de Corée) seraient à l'avenir, moins actifs dans les affaires de la région, ont intensifié la recherche de nouveaux arrangements de sécurité. Un système international plus souple, comprenant des « équilibres multiples » et « divers mélanges » d'arrangements en matière de sécurité, a été envisagé pour la région<sup>3</sup>. En juin 1977, l'Organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est (OTASE) a été formellement dissoute.

2. Pour une analyse pénétrante des pressions exercées par les superpuissances et des réactions locales, voir Michael LEFFER, *Conflict and Regional Order in Southeast Asia*, Adelphi Papers, no. 162, International Institute for Strategic Studies, London, 1980.

3. SOEDJATMOKO, « China's External Policies: Scope and Limitations » *Adelphi Papers* International Institute for Strategic Studies, London, 1972, no. 92, p. 18.

Pendant ce temps, la RSV et ses voisins de l'Asie du Sud-Est normalisaient leurs relations diplomatiques et, apparemment, étaient en quête de nouveaux moyens de coexistence et de coopération.

Cette prometteuse conjoncture n'a pas subsisté longtemps. Hanoi, en dépit de la détérioration continuelle de ses relations avec la Chine populaire, cherchait à établir son hégémonie sur ses voisins laotien et Kampuchéen, cette politique ayant culminé avec la conquête par le Vietnam de Phnom Penh et l'établissement, au début de 1979, du régime de Heng Samrin. Une question au sujet de la politique de la RSV au cours de cette période demeure sans réponse. Si les relations de Hanoi avec les États-Unis s'étaient améliorées, cette perspective incluant la possibilité d'établir des échanges diplomatiques, la lourde dépendance du Vietnam à l'égard de l'URSS aurait-elle pu être prévenue? Derrière une façade de bienveillance, les soupçons de l'ASEAN vis-à-vis du Vietnam demeuraient importants. Déjà, le 13 novembre 1978, tandis que s'aggravaient les conflits du Vietnam avec le « Kampuchea démocratique » du gouvernement Pol Pot – soutenu par Beijing, Hanoi et Moscou signaient un Traité d'amitié et de coopération d'une durée de vingt-cinq ans. L'article 6 de ce traité stipule que, dans l'éventualité d'une attaque, les deux signataires se consulteraient en vue de prendre les « mesures appropriées » pour assurer leur sécurité conjointe.

La brève invasion du Vietnam par les Chinois, une expédition « punitive » de quatre semaines qui fut déclenchée le 17 février 1979, l'appui continu apporté par les Chinois à la guérilla souterraine menée par le gouvernement du « Kampuchea démocratique », ainsi que la solidification de la puissance de Hanoi dans toute l'Indonésie – facilitée par une assistance importante de l'URSS en matière économique et militaire, tout concourt à l'accentuation de la polarisation des relations entre les super-puissances dans l'Asie du Sud-Est. Tandis qu'à la fin de 1977, le Vietnam adhéra au Comecon, la stratégie soviétique d'investissement au Vietnam et les mécanismes de contrôle installés par Hanoi au Laos et au Kampuchea prenaient de l'ampleur. Environ 60% du Plan quinquennal vietnamien, formulé en 1976, étaient financés par les Russes. Pendant qu'en 1979, Hanoi se retranchait militairement au Kampuchea, les navires soviétiques commençaient à livrer, dans les ports vietnamiens, une moyenne mensuelle de 13,000 tonnes d'équipements militaires modernes<sup>4</sup>.

Le 18 juillet 1977, la RSV et la RPDL signaient un Traité d'« amitié et de coopération » devant durer 25 ans et, le 18 février 1979, après la prise de Phnom Penh par les forces vietnamiennes, le nouveau gouvernement du Kampuchea (celui de Heng Samrin), établi par Hanoi, concluait pour la même durée un Traité de « paix, d'amitié et de coopération » avec la RSV. Le 22 mars 1979, complétant ainsi le triangle indochinois, Souphanouvong, président de la RPDL, au cours d'une visite à Phnom Penh, signait un « accord de coopération » avec le gouvernement de Heng Samrin. Ces traités fournissent les bases légales d'une confédération indochinoise *de facto*, dominée par Hanoi et son appareil militaire, bureaucratique et partisan,

4. Douglas PIKE, « The USSR and Vietnam: Into the Swamp, » *Asian Survey*, December 1979, pp. 1164-1166.

opérant avec l'appui immédiat de l'URSS. Divers programmes d'assistance économique émanant du bloc soviétique et est-européen, dont ont bénéficié le Laos et le Kampuchea au cours des trois dernières années, ont mis en évidence la participation soviétique à l'édification du « bloc uni » d'Indochine. À vrai dire, les sources soviétiques elles-mêmes ont confirmé que des « conseillers » russes auprès des forces vietnamiennes avaient perdu la vie, en janvier 1979, au cours de la bataille de Phnom Penh. D'ailleurs, dès avril 1979, des sources thaïlandaises affirmaient avoir observé quelque cinq cent Cubains venus prêter main-forte aux Vietnamiens dans les opérations menées, dans l'ouest du Kampuchea, contre les guérilleros, partisans du gouvernement renversé du « Kampuchea démocratique » de Khieu Sampan et Pol Pot<sup>5</sup>. Pendant ce temps, l'utilisation par les Soviétiques des installations navales vietnamiennes dans la baie de Can Ranh, à Haiphong et à Da Nang, donne une idée des bénéfices stratégiques immédiats qu'ils retirent de la dépendance et l'Indochine. L'accès aux installations portuaires indochinoises a repoussé de manière significative les limites navales de la marine soviétique, particulièrement dans la zone critique de la Mer de Chine méridionale et de son trafic pétrolier.

Des milieux inquiets (ce qui ne signifie pas tous) de l'ASEAN, particulièrement à Singapour et en Thaïlande, ont relié l'appui accordé au Vietnam par l'Union soviétique lors de la conquête du Kampuchea, en décembre 1978, à l'invasion soviétique de l'Afghanistan, qui se produisit un an plus tard, à quelques jours près. « De Phnom Penh à Kaboul », ainsi qu'a été éloquentement intitulée une publication du ministère des Affaires étrangères de Singapour, parle de la mise en oeuvre d'une stratégie soviétique « de percée » en vue de dominer l'Asie du Sud-Est et, même, le monde<sup>6</sup>. Le Vietnam et les régimes considérés comme ses clients, soit le Laos et le Kampuchea, sont perçus dans ces milieux comme les mandataires choisis par les Russes pour parvenir à cette fin. Suppian Dhanabalan, ministre des Affaires étrangères de Singapour, a abondé en ce sens : « Les Russes ont démontré leur volonté de dominer le monde entier, une partie de ce plan impliquant l'utilisation d'États-clients comme le Vietnam et Cuba »<sup>7</sup>. Au cours de la Conférence des ministres des Affaires étrangères de l'ASEAN, qui se tenait à Manille à la mi-juin 1981, le secrétaire d'État américain, Alexander Haig, jugeait favorablement cette appréciation des intentions soviétiques. Haig affirmait avoir remarqué que les États asiatiques non communistes étaient même « en avance sur les États-Unis dans la reconnaissance du danger que représentent l'Union soviétique et ses alliés ».

Ainsi que nous l'indiquerons plus tard, l'idée de Singapour sur la marche conduite par les Russes en vue de dominer le monde, quoique probablement impossible à rejeter en principe, est reçue dans les autres capitales de l'ASEAN, surtout à Kuala Lumpur et à Djakarta, de façon plus nuancée, cette perception des choses offrant certains avantages en élargissant l'éventail des options politiques pour l'ASEAN, particulièrement à l'égard du Vietnam. Il importe de noter, toutefois, que

5. *The Straits Times* (Singapour), April 24 and 26, 1979; Agence France Presse Despatch, Bangkok, August 14, 1979, FBIS, August 14, 1979.

6. Ministère des Affaires étrangères, *From Phnom Penh to Kabul*, (Singapour, Ministère des Affaires étrangères, septembre 1980).

7. Interview avec Dhanabalan in *Asiaweek*, Hongkong, 13 février, 1981, p. 23.

les États de l'ASEAN eux-mêmes, aux yeux de Hanoï et de Moscou, peuvent être vus comme les clients et les partenaires silencieux, sinon comme les mandataires, des États-Unis et de leurs principaux alliés. Par exemple, le traité de défense mutuelle conclu en 1952 entre les États-Unis et les Philippines, qui spécifie qu'une attaque armée contre l'une des parties – où que ce soit dans la région du Pacifique – doit être considérée comme une attaque contre « le territoire sous la juridiction de l'autre partie » (article 5), demeure en vigueur indéfiniment. Le traité, conjointement au renouvellement du droit pour les États-Unis de conserver des bases navales et aériennes aux Philippines, était la spécificité historique et économique des relations entre les deux pays, comme le fait aussi l'investissement de \$8 milliards fourni aux Philippines par un complexe multinational américain et ouest-japonais. La pleine approbation donnée par le secrétaire d'État Haig à la réélection, le 16 juin 1981, du président des Philippines, Ferdinand Marcos, en dépit des critiques violentes suscitées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur par certaines politiques de Marcos à différentes époques de son règne, peut fournir à Washington une nouvelle ressource pour manipuler les Philippines, dont la sécurité et le développement sont tributaires des États-Unis. Mais il est aussi probable que cela approfondisse le ressentiment de nombreux Philippins – que ce ressentiment soit justifié ou non – préoccupés par ce qu'ils perçoivent d'odieux dans la perpétuation du statut de client conféré à leur nation.

Qui plus est, quoique l'OTASE ait été dissoute, les administrations américaines successives, de l'un ou l'autre parti, ont affirmé que les dispositions de ce qui a aussi été appelé le Pacte de Manille de 1954 (Traité de défense collective de l'Asie du Sud-Est), dont était née l'OTASE, demeurent effectives. En vertu du Pacte de Manille, les signataires qui ne se sont pas retirés, soit les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Thaïlande et les Philippines, continuent à promettre qu'ils considéreraient « une attaque armée contre l'une des parties au traité, dans la zone couverte par celui-ci », comme une dangereuse menace pour « la paix et la sécurité » des autres parties. Un « accord » distinct, ajouté en appendice, indique qu'en autant que les États-Unis sont concernés, la notion d'« attaque armée » implique seulement l'éventualité d'une « agression communiste ». La « zone du traité », toutefois, inclut explicitement le Laos et le Cambodge aussi bien que le « territoire libre » de l'État désormais défunt du Sud-Vietnam<sup>8</sup>.

En principe, il apparaîtrait ainsi que les États-Unis détiennent toujours l'autorité juridique leur permettant d'étendre leur protection aux signataires du traité de l'Asie du Sud-Est. Surtout en Thaïlande, pays qui se considère couramment comme un « État-frontière » depuis le retranchement en Indochine de la puissance soviéto-vietnamienne, cette responsabilité protectrice est appréciée comme un suivi de l'accord Rusk-Khoman du 6 mars 1963. Cet accord, conclu par le secrétaire d'État américain Dean Rusk et le ministre des Affaires étrangères de la Thaïlande, Thanat Khoman, a été négocié au moment où Bangkok était profondément soucieux du rôle défensif qu'il pouvait jouer en fournissant une base aux forces américaines,

8. *Legislation on Foreign Relations*. Issued by the Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives and the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1974, pp. 1079-1081.

l'engagement militaire des États-Unis au Vietnam s'amplifiant. L'accord stipule qu'en cas d'une « attaque armée communiste » contre la Thaïlande, les États-Unis rempliraient sans réserve leurs responsabilités telles que définies par le Pacte de Manille, même en l'absence d'un accord préalable avec les autres signataires<sup>9</sup>.

Aux États-Unis, il semble que le public soit peu informé au sujet de l'accord Rusk-Khoman, ou même au sujet du maintien américain des obligations contenues dans le Pacte de Manille de 1954. Cependant, en Thaïlande, l'accord et le Pacte sont tous deux fréquemment cités comme fournissant au gouvernement de Bangkok une protection indispensable. Aux yeux de Bangkok, le Pacte et l'accord Rusk-Khoman prêtent aussi une apparence de légitimité à la perpétuation des consultations militaires périodiques entre les États-Unis et la Thaïlande, dans le contexte de la présence vietnamienne dans l'État voisin du Kampuchea, ainsi qu'à la présence sur le territoire thaïlandais de services de renseignements et de communications américains. Le retrait formel des forces américaines de la Thaïlande, même effectif avant la conquête en 1975 du Sud-Vietnam par Hanoi, n'a pas altéré les données fondamentales de la dépendance militaire de ce pays et de sa coopération avec les États-Unis. Dans l'intervalle, les récents gouvernements de Bangkok, confrontés d'abord au problème des dix mille Indochinois réfugiés en Thaïlande ou installés de façon précaire sur la frontière thaïlando-kampuchéenne, puis aux accusations fondées exprimées par le Vietnam au sujet d'une collusion de la Thaïlande et de Beijing pour assurer la fourniture d'armes, sur le territoire kampuchéen, aux partisans de Pol Pot, finirent par adopter une position anti-soviétique aussi dure que celle de Singapour. L'opinion exprimée par Prasong Sunsiri, secrétaire général du Conseil de Sécurité thaïlandais, qui est le principal centre de planification stratégique du gouvernement de Bangkok, à l'effet que l'Union soviétique fait désormais peser « une menace directe sur la Thaïlande et la région », trouve son corollaire dans les éloges exprimées par un éditorial thai qui commentait le fait que « les États-Unis soutiennent le désir de l'ASEAN de dissuader les ambitions expansionnistes de l'Union soviétique<sup>10</sup> ». Les révélations du Commandement suprême de la Thaïlande à l'effet que la RPDL permette dorénavant aux conseillers soviétiques de stationner à Louang Namtha, *i.e.* à proximité de la frontière chinoise<sup>11</sup>, a renforcé les craintes de la Thaïlande de devenir l'enjeu du conflit sino-soviétique, du fait de la dépendance actuelle de l'Indochine vis-à-vis de Moscou.

Dans ce contexte, on peut s'attendre à ce que le concept d'une Asie du Sud-Est « neutralisée », c'est-à-dire exempte des interventions et des conflits entre les États-Unis, l'URSS, et tout autre super-puissance, soit défendu par l'ASEAN avec zèle en tant qu'idéal politique. Dès le 25 novembre 1971, les États de l'ASEAN, dans la « Déclaration de Kuala Lumpur », par laquelle ils s'engageaient à s'efforcer d'obtenir une reconnaissance internationale faisant de leur région une « Zone de Paix, de Liberté et de Neutralité » (ZOPFAN), protégée de toute ingérence extérieure. Dix ans

9. Au sujet de l'accord Rusk-Khoman voir Justus M. van der KROEF, *The Lives of SEATO*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1976, pp. 10-12.

10. *The Bangkok Post*, 8 novembre, 1980; *Siam Rat*, Bangkok, 2 mai, 1981 (aussi FBIS, 5 mai 1981).

11. Agence France Presse et Despatch, avril, 16, 1981, FBIS, 16 avril, 1981.



plus tard, les porte-parole malaysiens peuvent encore dénoncer « le degré élevé de tension et de rivalité entre les super-puissances comme l'évolution la plus menaçante des dernières années<sup>12</sup> ». L'idée d'une Asie du Sud-Est « neutralisée » demeure l'idéal, c'est certain. Mais les réalités immédiates commandent différents engagements stratégiques.

Aussi, la Malaisie et Singapour, malgré leur méfiance mutuelle, sont tous deux membres de l'Accord de Défense des Cinq Puissances du Commonwealth (ADCPC), aux côtés du Royaume-Uni, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. L'esprit de cet accord, conclu en 1971, s'enracine dans les ententes de coopération en matière défensive signées dans les années 50. L'ADCPC légitime non seulement une présence militaire étrangère, modeste mais symbolique, sur les sols de Singapour et de la Malaisie (e.g. un bataillon néo-zélandais de 800 hommes a été stationné à Singapour, 1 200 membres de l'aviation australienne et 38 avions de type « Mirage » ont été mutés aux bases aériennes de Penang, en Malaisie, et de Tengah, à Singapour), mais il pourvoit aussi à la mise en place de services de renseignements militaires et à l'exécution de manoeuvres, en Asie du Sud-Est, par la marine et l'aviation des cinq puissances.

De plus, par le Traité de l'ANZUS (1951), lequel lie l'Australie et la Nouvelle-Zélande aux États-Unis dans un accord de sécurité collective, les États-Unis se trouvent indirectement impliqués dans l'ADCPC. Même si périodiquement, les gouvernements australiens et néo-zélandais proposent de retirer une partie des forces affectées à la défense de leur « ligne avancée », ils vont néanmoins jusqu'à assurer la Malaisie et Singapour qu'ils peuvent continuer de compter sur leur engagement défensif, puisque l'ADCPC « est aujourd'hui largement considéré comme vital<sup>13</sup> ». Comme telle l'ASEAN, ainsi que ses membres l'affirment au monde, n'est pas une survivance de l'OTASE et ne prévoit pas devenir un pacte militaire. Cependant des manoeuvres militaires bilatérales, ainsi que des échanges entre les services de renseignements militaires, ont régulièrement lieu entre les membres de l'ASEAN, e.g. entre la Malaisie et l'Indonésie, l'Indonésie et les Philippines, ou la Thaïlande et la Malaisie. Officiellement, ce type de coopération, impliquant de façon évidente les services de renseignements des partenaires de l'ANZUS, existent dans le but de maîtriser les rébellions communistes qui prennent la forme de guérillas – localisées mais endémiques. Depuis que ces révoltes se produisent à une échelle relativement modeste, les activités de la coopération militaire bilatérale au sein de l'ASEAN – dont l'orientation fait de ses membres les « partenaires silencieux » de l'Occident – poursuivent un objectif stratégique plus large.

Bien que membre de l'ASEAN, l'Indonésie ne fait pas formellement partie de l'ADCPC et elle n'est pas liée aux États-Unis par des accords défensifs bilatéraux, comme le sont les Philippines ou la Thaïlande. Toutefois, l'Indonésie est fortement intégrée, à la fois sur les plans économique et militaire, aux intérêts de l'ANZUS et de la communauté occidentale. Durant près de quinze ans, le gouvernement indonésien pro-occidental de Suharto, essayant de réparer les dégâts économiques

12. *Malaysian Digest* (Kuala Lumpur), 28 février, 1981, p. 1.

13. *Asiaweek*, 12 juin, 1981, p. 31.

hérités de l'administration de Sukarno, a reçu d'énormes apports sous forme de crédits et d'aide fournis par le Groupe intergouvernemental pour l'Indonésie (GIGI), un consortium composé des principales puissances occidentales, du Japon et des institutions financières internationales. Le Groupe intergouvernemental, en dépit des exemples spectaculaires illustrant la corruption et la mauvaise administration indonésiennes, malgré aussi l'inquiétude suscitée par l'administration de Suharto tant sur le plan de la sécurité intérieure que des politiques économiques, a injecté jusqu'à maintenant \$ 20 milliards dans l'économie indonésienne. Historiquement, c'est un des plus importants programmes d'aide à avoir été accordé à un seul pays. L'assistance militaire américaine et australienne à l'Indonésie, ainsi que les fréquentes consultations et manœuvres conjointes australo-indonésiennes, soulignent – comme le font les contributions du GIGI – l'intégration stratégique de l'Indonésie aux États-Unis et, plus globalement, aux intérêts défensifs occidentaux.

## II – TYPES DE CONFLIT AMÉRICANO-SOVIÉTIQUES

À partir de l'analyse des dépendances qui caractérisent actuellement l'Asie du Sud-Est, quelques-uns des aspects frappants de la configuration de la compétition et du conflit soviéto-américains peuvent maintenant être esquissés. Le premier des aspects mis en lumière veut que, même si la polarisation actuelle des intérêts stratégiques globaux des États-Unis et de l'Union soviétique a trop profondément affecté l'Asie du Sud-Est – ainsi que le démontre, *e.g.*, le caractère aigu de la confrontation entre l'ASEAN et l'Indochine sur le sort du Kampuchea –, la communauté de l'ASEAN s'efforce de maintenir la relative flexibilité qui a caractérisé les choix diplomatiques et défensifs dans les années qui ont immédiatement suivi l'unification du Vietnam sous la bannière communiste. Il était inévitable que cet événement affecte la rivalité soviéto-américaine qui peut, aujourd'hui, être observée dans la région.

De 1974 à 1977, c'est-à-dire avant que Moscou ait consolidé sa puissance en Indochine et au moment où les États-Unis étaient encore considérés comme traumatisés pour une longue période par l'expérience vietnamienne, l'avènement d'un nouveau système international, caractérisé par sa « multipolarité » et dominé les cinq « blocs » les plus puissants (les États-Unis, l'URSS, la Communauté économique européenne, la Chine populaire et le Japon) a été perçu, en Asie du Sud-Est, comme une opportunité permettant à la région d'édifier un nouveau système de sécurité, dont la souplesse aurait résulté des « équilibres multiples de différents mélanges<sup>14</sup>. » À ce moment, ni le Pacte de Manille, ni l'ADCPC, ni la conquête du Sud-Vietnam par Hanoi et son rapprochement de Moscou, survenu dans le contexte d'une détérioration de ses relations avec Beijing, n'étaient perçus comme des éléments favorisant nécessairement le rapprochement diplomatique de l'ASEAN et de la RSV ou du reste de l'Indochine, ni comme des éléments

14. Pour une analyse de la position de l'ASEAN dans un système international « multipolarisé » voir Justus M. van der KROEF, « ASEAN's Security Needs and Policies, » *Pacific Affairs*, Summer 1974, pp. 154-170.

déterminant une amélioration des relations de l'ASEAN avec les Russes, les Chinois, les Américains ou tout autre. Dans le contexte d'un système international « multipolarisé », doté de souplesse, plusieurs États auraient des avantages à tirer de la stabilité régionale, aussi un tel système était-il souhaité. C'était précisément une telle « multiplicité des équilibres », ainsi qu'elle était conçue, qui aurait permis à l'idéal de la ZOPFAN de s'approcher de la réalité. Un optimiste théoricien du service extérieur philippin résumait, pour l'auteur de cet article, la situation en ces termes : « l'opportunité pour tous, mais la prédominance de personne ».

Mais les attentes de l'ASEAN ont été bien vite assombries. L'hostilité implacable du « Kampuchea démocratique » de Pol Pot à l'égard de la RSV, la tension croissante dans les relations entre Beijing et Hanoi, l'absence d'une normalisation rapide des relations américano-vietnamiennes et, au lieu de cela, le rapprochement sino-américain, la multiplication des soupçons et des craintes de l'ASEAN à l'égard des intentions de Hanoi qui, de son côté, commençait à critiquer le concept de « neutralité » mis de l'avant par l'ASEAN, se heurtait de plus en plus fréquemment aux forces du régime Pol Pot et se rapprochait de l'URSS – tout cela mettait à l'épreuve, sans la détruire entièrement, la perception que s'était plus tôt forgé l'ASEAN de ses propres besoins en matière de sécurité régionale. L'ASEAN était désormais confrontée non seulement à la traditionnelle guerre froide américano-soviétique et au conflit sino-soviétique, mais aussi aux implications de la nouvelle association stratégique sino-américaine. Ainsi en a-t-il été, du moins pour le moment, de l'aspiration d'une ASEAN évoluant et traitant plus ou moins librement, une ASEAN discrètement satisfaite des quelques accords défensifs, résiduels et minimaux, conclus avec l'Occident, mais encore et entièrement une ASEAN prête à inviter activement les apports économiques de plusieurs puissances.

Croire qu'il est possible et désirable d'établir un système constitué par de multiples alliances régionales et des équilibres variés dans les rapports entre ses parties ne signifie pas que ce système soit sur le point d'être réalisé. Quoi qu'il en soit, les États-Unis et leurs alliés de l'ANZUS sont devenus, d'ores et déjà, les « partenaires silencieux » de l'ASEAN. La présence du secrétaire d'État américain à la rencontre annuelle des ministres des Affaires étrangères de l'ASEAN est devenue non seulement une chose qui semble aller de soi, mais aussi un événement bien « publicisé », symboliquement aussi important que cette même présence aux assemblées régulières de l'ANZUS. Pour le moment, l'ASEAN désire poursuivre dans cette voie. Mais les États-Unis semblent tout à fait conscients de la délicatesse de leur rapport avec l'ASEAN : leurs partenaires silencieux n'aiment pas être considérés comme de simples clients. Ainsi, lors de la Conférence des ministres des Affaires étrangères de l'ASEAN, qui se tenait à Manille au milieu de juin 1981, un porte-parole américain a eu le soin de souligner que, advenant le développement d'une coalition anti-soviétique en Asie du Sud-Est, les nations de la région devraient en être « le fil tranchant ». Les États-Unis, bien que « sympathiques » à un tel mouvement et désireux de lui apporter un « soutien » n'en assumeraient pas le leadership.

Quoique cette position semble refléter l'intérêt politique des Américains dans le développement de l'ASEAN à l'intérieur de ce qui a été appelé une « coalition tacite

de sécurité régionale<sup>15</sup> », la question consiste à déterminer non seulement si l'ASEAN est sans restriction désireuse de devenir « le fil tranchant » d'une coalition anti-soviétique en Asie, mais aussi qui serait — et à l'endroit de qui — le client, le mandataire et le partenaire silencieux dans une telle configuration stratégique. En ce qui touche la question kampuchéenne, il est certain que l'ASEAN peut être à l'heure actuelle un partenaire, sinon un mandataire, pour les États-Unis. Mais un tel arrangement à un côté symbiotique que les Américains risquent de ne pas bien accepter. Cet aspect du problème réfère à l'inquiétude éprouvée par l'ASEAN à l'égard de la Chine populaire, une nation qui est en passe de devenir un partenaire silencieux des États-Unis, ceux-ci se trouvant dans une position nouvelle de confrontation « bipolarisée » avec les Soviétiques. Le problème mérite d'être analysé parce qu'il se situe au cœur des politiques mises en oeuvre actuellement par les États-Unis à l'endroit de l'URSS.

Quoique toutes les nations de l'ASEAN sont concernées par les implications immédiates de la formation d'un axe Moscou-Hanoi, l'Indonésie et la Malaisie, plus particulièrement, voient la Chine populaire — surtout dans l'optique où la Chine, avec l'aide du Japon et des États-Unis, peut devenir un géant industriel moderne — comme la menace réelle qui, à long terme, plane sur la région. Même avant que les armées de Kublai Khan envahissent Java (1293), la prétention de la Chine à l'hégémonie sur les pays de Nanyang (Mer du Sud) faisait partie de la tradition politique chinoise. Bien que plusieurs États de l'ASEAN l'aient fait, l'Indonésie n'a pas encore normalisé ses relations avec la Chine populaire, ces relations ayant été interrompues en 1967, au cours des années troublées qui ont suivi, en Indonésie, le coup d'État manqué de 1965. À Djakarta, les dirigeants croient que la Chine était impliquée dans la tentative. À l'heure actuelle, l'inquiétude quant à la loyauté des 4 millions de Chinois établis en Indonésie et quant au soutien que continue d'apporter Beijing à une poignée d'exilés indonésiens, communistes d'orientation maoïste, la crainte qu'une ambassade chinoise à Djakarta devienne un lieu de subversion, l'opposition aux intérêts du milieu d'affaires chinois en Indonésie, et la défiance générale vis-à-vis des objectifs politiques poursuivis à long terme par la Chine en Asie du Sud-Est, tout cela a amené les puissantes factions tant dans le milieu des militaires que dans celui des renseignements, des affaires et de la religion, à faire front commun pour s'opposer à une normalisation des échanges diplomatiques sino-indonésiens.<sup>16</sup> En Malaisie, laquelle a établi en 1974 des relations diplomatiques avec Beijing, des inquiétudes similaires existent, mais sur un mode plus sourd. Environ 40% de la population malaise, qui compte 13 millions d'habitants, appartiennent à l'ethnie chinoise. Leurs relations avec les autres groupes ethniques composant la population malais ont aussi été périodiquement tendues.

Par conséquent, dans la perspective indonésienne et malaise, tandis que le retranchement stratégique soviéto-vietnamien en Indochine et la conquête du Kampuchea par Hanoi constituent de toute évidence des événements troublants, l'appui

15. Kim WOODARD, « The Second Transition: America in Asia under Carter, » *SAIS Review*, Winter 1981, no.1, p. 131.

16. Leo SURYADINATA, « The Chinese Minority and Sino-Indonesian Diplomatic Normalization, » *Journal of Southeast Asian Studies*, March 1981, pp. 197-205.

donné par Moscou au « bloc uni » d'Indochine, situé immédiatement au sud de la Chine, présente aussi de grands avantages à long terme. En effet, un tel bloc peut servir de contrepoids aux éventuelles ambitions régionales d'une Chine révolutionnaire et modernisée — une Chine qui a fait ses preuves en appuyant largement les rébellions des mouvements communistes à travers le Sud-Est asiatique. Un fait est d'ailleurs digne de mention: Singapour, dont près de 80% de la population totale (1,3 million) appartient à l'ethnie chinoise, n'a pas non plus établi de relations diplomatiques avec la Chine. En fait, Singapour a constamment répété qu'il serait le dernier État de l'ASEAN à le faire, et qu'il le ferait seulement après que l'Indonésie ait normalisé ses échanges avec Beijing. Par ailleurs, ainsi que nous l'avons vu, Singapour est l'État qui, dans la région, dénonce le plus bruyamment l'expansionnisme global des Soviétiques et le rôle de client joué, dans ce processus, par Hanoi.

L'amélioration des relations entre Beijing et Washington a été pour l'ASEAN une bonne source d'inquiétude. Au cours de la Conférence des ministres des Affaires étrangères de l'ASEAN (Manille, mi-juin 1981), le secrétaire d'État américain a passé un temps considérable à tenter de rassurer les représentants de l'ASEAN en affirmant que la décision de son gouvernement de vendre des armes à Beijing était contingente à des consultations avec les alliés des États-Unis (ce qui impliquait présumément les États de l'ASEAN). L'annonce de cette décision, faite lors de la visite à Pékin du secrétaire d'État Haig — soit à la veille de la conférence de l'ASEAN — a inquiété plus particulièrement le gouvernement de Djakarta. « Ce genre de chose nous donne un choc », déclarait alors aux journalistes Mochatar Kusumaatmadja, ministre indonésien des Affaires étrangères. Selon les reporters, l'homme politique indonésien déplorait le fait que l'Indonésie et les autres membres de l'ASEAN n'aient pas été consultés préalablement. Il exprimait également l'opinion que les fournitures militaires américaines à la Chine risquent de dissuader Beijing de concentrer ses priorités sur la résolution de ses problèmes économiques internes.

Ainsi, dans la mesure où elle était dictée à l'origine par les exigences immédiates de la crise kampuchéenne, la position anti-soviétique adoptée par l'ASEAN peut, avec le temps, évoluer vers moins d'unité et moins de force que le désirerait l'actuel gouvernement américain. Par ailleurs, dans le contexte de l'interpénétration des intérêts de sécurité, l'ASEAN peut bien, dans le futur, escompter que les États-Unis serrent la bride à leur partenaire chinois si cela devenait nécessaire. Aux yeux de l'ASEAN, l'URSS, non moins que les États-Unis, peut servir de « fil tranchant » au sein d'une éventuelle coalition anti-chinoise, advenant le cas où les membres de l'ASEAN se voient contraints de défendre leur indépendance par ce moyen. Actuellement, l'ASEAN s'accommode de la politique américaine visant à construire un « consensus » anti-soviétique. À la lumière de ce qui précède, il apparaît que cette attitude n'est pas sans comporter un obscur quiproquo, et l'on peut se demander: dans les politiques régionales en Asie, qui est le client et le mandataire de qui?

### III – SOUPLESSE DE L'ASEAN, UNE NÉCESSITÉ

La question met en évidence la nécessité pour l'ASEAN de maintenir la souplesse d'un système régional dans lequel les « multiples équilibres de différents mélanges » rendent possible le recours, selon le besoin de l'heure, à l'un ou l'autre des « partenaires silencieux » que sont potentiellement les super-puissances. Ce qui est certain, ainsi que cela a été souligné plus tôt, c'est que la dépendance stratégique et économique de l'ASEAN, du fait de l'interrelation de ses intérêts avec ceux des États-Unis et de leurs alliés, constitue un champ très vaste. Mais comme on les connaît bien dans la région, cela ne veut pas dire que les super-puissances ne modifieraient pas leurs engagements pour satisfaire leurs intérêts nationaux. Dans cette optique, l'expérience de Hanoi peut servir de leçon pour l'ASEAN. Dans leurs échanges avec la Chine populaire et l'URSS, au cours de leur longue lutte révolutionnaire, les communistes vietnamiens ont appris à plusieurs reprises, et à leurs dépens, que « même les grandes puissances qui se prétendent socialistes établissent une distinction entre cette condition et leurs objectifs de politique étrangère, lesquels, lorsqu'ils s'opposent à ceux d'un plus petit « frère », ont la préséance<sup>17</sup> ». L'annonce par les Britanniques du retrait de leurs unités militaires stationnées à « l'est de Suez », dans les années 60, et les fréquentes controverses, en Australie et en Nouvelle-Zélande, au sujet de leurs engagements similaires dans la « défense avancée », ont favorisé l'éveil de la conscience publique, en Malaisie et à Singapour, sur le fait que l'assistance militaire des alliés, dans le cadre de l'ADCPC, ne peut être considérée comme une garantie. Un effet semblable a résulté de la défaite américaine au Vietnam, même si l'événement a été en quelque sorte « couvert » par les déclarations américaines officielles affirmant que les garanties contenues dans les traités signés avec les autres États de la région continueraient d'être honorées. En bref, une prise de conscience nuancée des limites des super-puissances, jointe à l'incertitude quant aux intérêts politiques à long terme et à l'actuel déploiement stratégique de la Chine dans la région, écarte la possibilité d'un alignement inconditionnel de l'ASEAN aux côtés des États-Unis, dans une position de confrontation avec l'URSS.

Les différences dans la perception de l'importance stratégique de l'Asie du Sud-Est constituent le deuxième fait saillant caractérisant la configuration actuelle de la compétition et du conflit américano-soviétique dans cette région. Si on la compare à l'Europe occidentale ou au Moyen-Orient, l'Asie du Sud-Est apparaît comme un territoire de seconde importance à la fois pour Washington et pour Moscou. Mais, même en seconde place, l'Asie du Sud-Est a un poids stratégique relativement plus important pour les États-Unis que pour l'Union soviétique. Chose certaine, l'accès aux installations portuaires de la baie de Camranh et de Kompong Som facilite grandement les déplacements des navires de la marine soviétique. De plus, un « bloc uni » d'Indochine, éventuellement intégré au Comecon, et très dépendant de Moscou économiquement et militairement, fournit aux Soviétiques un important moyen de pression sur la Chine. Toutefois, l'Asie du Sud-Est, hier non

17. Sheldon W. SIMON, « The Soviet Union and Southeast Asia: Interests, Goals, and Constraints, » *Orbis*, Spring 1981, p. 63.

moins qu'aujourd'hui, a été avant tout une cible pour l'opportunisme des Soviétiques. Même si, demain, le Vietnam et les régimes indochinois qui sont ses clients se détournent soudain de leurs alliés russes, et même si, tout à coup, des gouvernements hostiles à Moscou s'installaient à Hanoi, à Vientiane ou à Phnom Penh, aucune menace immédiate de vie ou de mort ne s'ensuivrait pour l'Union soviétique. D'ailleurs, les gouvernements membres de l'ASEAN, confrontés à des rébellions locales, ont adopté pendant des années des politiques intérieures fortement anti-communistes, ce qui leur permettait tout juste d'établir des relations purement formelles de politesse avec les Russes. Advenant le cas où Beijing, un jour, devienne plus qu'une menace, et que les États-Unis se montrent passifs, l'ASEAN pourrait se rapprocher de Moscou. Pour le moment, l'Asie du Sud-Est n'est pas un sujet de préoccupation majeure pour l'URSS.

Malgré tout, affirmer de cette façon la relative insignifiance de l'Asie du Sud-Est revient à sous-estimer la nature monolithique du fondement de la puissance internationale soviétique : ayant acquis à peu de frais un « pied-à-terre » politiquement important sur le continent asiatique, il est improbable que les Russes l'abandonnent sans résister. Des modifications dans l'exercice de l'influence soviétique pour satisfaire le nationalisme local – comme dans le cas des alliés du Pacte de Varsovie – sont possibles. Cela pourrait impliquer, comme dans le cas de l'Europe de l'est, – la possibilité pour le Vietnam d'améliorer ses relations avec l'Ouest dans le but de favoriser sa croissance économique et sa modernisation. Mais l'éventualité que l'URSS, sans lutte, permette à la RSV ou à ses clients indochinois d'emprunter la voie yougoslave semble devoir être écartée. D'ailleurs, le poids de la lutte ne pourrait, raisonnablement, être assumé au-delà. Les contraintes logistiques que devraient surmonter les Soviétiques s'ils tentaient de maintenir au pouvoir un régime-ami en RSV, tout en sauvegardant leur influence sur lui, sont beaucoup plus importantes que celles qui existent en Europe de l'Est. Compte-tenu de la ténacité historique du nationalisme vietnamien, les Russes, comme peut-être en Afghanistan, pourraient un jour n'avoir d'autre choix que d'accepter une variante du titisme à la fois à Hanoi et à Kabul. Toutefois, bien que la perte de prestige serait aussi sérieuse que celles dont a souffert l'URSS dans ses stratagèmes tiers-mondistes au cours des récentes décades, Moscou ne serait pas, même dans ce cas, confronté à une déroute stratégique.

Comparativement, les enjeux stratégiques sont plus élevés pour les États-Unis. Ce n'est pas simplement une question reliée à la disponibilité de l'étain et du caoutchouc malais ou du pétrole indonésien. Il ne s'agit pas non plus avant tout de la nécessité politique de sauvegarder le Pacte de Manille, l'accord Rusk-Khoman, ou le Traité philippin de défense mutuelle, et leurs implications pour l'ANZUS et l'ADCPC. Plutôt, ce qui donne de la force et prête un caractère d'urgence à l'intérêt américain, c'est l'importance des voies maritimes de l'Asie du Sud-Est, c'est-à-dire des « points d'étranglement » tels que les détroits de Malacca, ou des voies empruntées par les pétroliers dans la Mer de Chine méridionale, aussi bien que des eaux contiguës aux installations militaires américaines dans le Pacifique occidental. Mais il n'y a pas que la signification des grandes routes maritimes en tant que voies de transit qui, aux yeux des Américains, donnent du prix aux mers du Sud-Est asiatique. En effet, il faut tenir compte aussi de la compétition en vue de

l'exploration et de l'exploitation des réserves pétrolifères contenues dans les fonds marins, au large des côtes, ou encore dans les eaux adjacentes, par exemple dans le golfe du Tonkin et dans le golfe de Thaïlande. Le Vietnam, la Chine populaire, l'Indonésie, les Philippines et la Thaïlande sont tous, bien qu'à des degrés divers, engagés dans ces entreprises d'exploration et d'exploitation, dont quelques-unes impliquent la participation d'importants producteurs américains (Amoco, Skelly, Mobil et Exxon). La question de l'appartenance des îlots et récifs de la Mer de Chine méridionale donne lieu à des réclamations conflictuelles. Par exemple, l'URSS soutient la prétention de Hanoi à la souveraineté sur les îles Paracels et Spratlay contre celle de Beijing, ce qui à la fois intensifie et complique les préoccupations américaines au sujet de la région<sup>18</sup>.

La dépendance japonaise à l'égard de la libre circulation des navires – citernes dans les eaux du Sud-Est asiatique a son corollaire dans la dépendance américaine à l'égard des installations de surveillance et de renseignements situées sur l'île de Guam et dans le nord des îles Mariannes. Ces installations constituent des chaînons critiques du système défensif américain dans le Pacifique occidental. La présence soviétique en Indochine représente une menace potentielle pour ce système de défense et, plus immédiatement, pour l'approvisionnement en pétrole dont est tributaire l'économie japonaise. De Bangkok à Singapour, comme nous l'avons indiqué, l'importance de la menace perçue par les Américains s'est reflétée dans la ligne dure adoptée par l'ASEAN à propos du Kampuchea. Toutefois, le nombre et la diversité des revendications conflictuelles en ce qui concerne l'avenir des voies maritimes de l'Asie du Sud-Est suggère encore que le moment peut venir où les États de l'ASEAN aspirent à une situation leur permettant d'adopter des attitudes politiques plus souples et de conclure de multiples accords avec les puissances extérieures. En fait, l'espoir que l'Asie du Sud-Est ne soit plus le théâtre de la Guerre froide peut devenir un souhait plus pressant pour l'ASEAN, dans la mesure où s'intensifie l'exploitation des ressources des mers et du large des côtes.

Cela nous amène à identifier une dernière caractéristique de la configuration actuelle des relations américano-soviétiques en Asie du Sud-Est: le malaise évident éprouvé par le Vietnam au sujet de la relation de dépendance qui le lie présentement à Moscou, ainsi que son désir d'accélérer sa modernisation industrielle et son développement économique, militent également en faveur d'une amélioration de ses relations avec les États-Unis et le Japon. Il est concevable qu'une lutte décisive entre les États-Unis et l'Union soviétique au sujet de l'avenir du Vietnam communiste constitue, non sans ironie, l'enjeu premier d'une nouvelle Guerre froide en Asie du Sud-Est.

18. Sur les problèmes stratégiques caractéristiques de la Mer de Chine méridionale et sur le développement de ses ressources pétrolifères, voir Harold HINTON, *The China Sea: The American Stake in its Future*, New York, National Strategy Information Center, 1980; Lim JOO-JOCK, *Geo-Strategy and the South China Sea Basin: Regional Balance, Maritime Issues, Future Patterns*, (Singapour, University of Singapore Press, 1979; Hasjim DJALAL, « Conflicting Territorial and Jurisdictional claims in the South China Sea, » *The Indonesian Quarterly*, Center for Strategic and International Studies, Djakarta, Juillet 1979, p. 45; Hungdah CHIU, « South China Sea Islands: Implications for Delimiting the Seabed and Future Shipping Routes, » *The China Quarterly*, Décembre 1977, p. 762; *The New York Times*, 4 août, 1979; and *Far Eastern Economic Review*, 28 septembre, 1979, p. 19, et 6 mars, 1981, p. 41.



Il importe de souligner qu'en novembre 1978, au moment où Hanoi signait son traité d'amitié avec Moscou, les Vietnamiens se donnaient du mal pour se représenter eux-mêmes comme garants de leur indépendance. Ainsi que le soulignait un diplomate de la RSV, le traité conclu avec l'URSS ne signifiait nullement que le Vietnam avait choisi de se ranger « sous l'ombrelle soviétique ». Au contraire, ajoutait-il, « nous reconnaissons nos spécificités par rapport à l'Union soviétique tant au niveau des problèmes nationaux qu'internationaux » et ces différences, non précisées publiquement, auraient été portées à l'attention des Russes<sup>19</sup>. Bien qu'il admettait que le traité ouvrait de nouvelles perspectives de coopération, ce même porte-parole notait que l'URSS « a déjà signé des traités similaires » avec l'Inde et l'Irak. Il insistait sur le fait que ces deux pays n'avaient jamais été considérés par l'opinion mondiale comme ayant perdu leur indépendance.

L'hostilité implicite de Beijing et les incidents frontaliers constants avec les Chinois, perçus dans les milieux de l'ASEAN comme s'ils s'étaient engagés à saigner la RSV « réactionnaire » en soutenant la guérilla menée en première ligne par les partisans de Pol Pot, la méfiance de ses voisins de l'ASEAN, le coût politique et économique que représente pour Hanoi le maintien de 250.000 militaires sur les territoires de ses alliés laotiens et kampuchéens, chez qui on a noté très tôt l'éveil d'un ressentiment nationaliste anti-Hanoi, le fait que Hanoi ait été tenu à l'écart des programmes japonais et américains d'aide au développement, l'antipathie populaire suscitée par l'omniprésence du contingent de conseillers russes en RSV et, surtout, la réalisation par le Vietnam du fait que la polarisation actuelle de sa position peut tout au plus accentuer sa dépendance à l'égard de Moscou – à partir de juin 1981, tous ces facteurs entraînèrent la multiplication des comptes rendus et spéculations sur l'imminence des mouvements de ressac qui secoueraient la direction du parti et le gouvernement vietnamien. Hanoi réalise pleinement que la solution à l'impasse où se trouve actuellement le Vietnam passe par des décisions comme le retrait des forces vietnamiennes stationnées au Kampuchea, ainsi que par la révision du type de relations entretenues avec le reste du « bloc uni » d'Indochine, afin de rendre celles-ci acceptables à la fois aux yeux des États-Unis, de l'URSS et de la Chine populaire.

Les États de l'ASEAN comme l'Indonésie et la Malaisie – qui, ainsi que nous l'avons vu, perçoivent plus favorablement les intérêts défensifs du Vietnam et apprécient le rôle qu'il peut éventuellement jouer en tant que barrière à l'expansionnisme chinois (même si cela suppose un appui soviétique) – espéreraient sans doute remplir une fonction de médiation advenant le cas où Hanoi travaille à l'établissement d'un nouveau *modus vivendi*. Pendant ce temps, les États-Unis essaient d'appliquer la politique « de la carotte et du bâton ». D'une part, ils encouragent tacitement la campagne de blâmes contre le Vietnam, menée dans le monde par l'ASEAN et la Chine, en vue de faire condamner son occupation du Kampuchea. D'autre part, ils ne renoncent pas aux avantages qu'ils pourraient retirer d'un retrait vietnamien. Ainsi, le 20 juin 1981, au cours de la Conférence des ministres des Affaires étrangères de l'ASEAN, Alexander Haig déclarait à Manille que si la RSV retirait ses troupes du Kampuchea, les États-Unis pourraient appuyer un programme international d'aide économique aux bénéfices de Hanoi.

19. Agence France Presse Despatch, Paris, 4 novembre, 1979, FBIS, 6 novembre, 1978.

Un règlement de la question kampuchéenne, impliquant un retrait formel des militaires de la RSV, qui permettrait tout de même à Hanoi d'exercer une influence moins directe sur Phnom Penh, satisferait probablement l'ASEAN et les États-Unis. Toutefois, une telle réalisation dépend non seulement de la capacité de persuasion dont ferait preuve Washington pour amener Beijing à accepter un pareil arrangement, mais aussi de la capacité de l'Union soviétique d'assumer cette perte d'influence au moment où des rébellions internes secouent la Pologne et l'Afghanistan. Comme nous l'avons suggéré plus tôt, Moscou, du fait de ses contraintes logistiques, trouverait difficile et, à long terme, désavantageux, de maîtriser un gouvernement vietnamien déterminé à modifier le cours des choses et à se dégager de son statut de client. Tout de même, il est difficile de concevoir qu'un changement décisif dans les politiques du Vietnam ou dans la composition de son gouvernement puisse s'accomplir sans que les Soviétiques, par le biais de leurs alliances avec les dirigeants du Parti communiste vietnamien, cherchent à préserver leur « mise de fonds » stratégique.

On ne peut prévoir ni l'intensité ni l'extension des conflits d'intérêts qui peuvent, dans les années à venir, opposer Américains et Soviétiques dans les différentes parties du monde. Toutefois, pour ce qui est de l'Asie du Sud-Est, l'impression que la guerre froide puisse s'intensifier a été accompagnée par le réveil d'un « intérêt » pour un style politique et diplomatique plus fluide, moins polarisée. En fait, on espère que la possibilité de mettre en pratique un tel « style » prémunirait, autant que cela se peut, la région (Indochine comprise) d'une confrontation entre les super-puissances, tandis que l'on maintiendrait, pour le moment, les accords de sécurité déjà conclus. L'aura de l'association, sinon la substance, est préférée à ces accords; la susceptibilité à toute allusion à la condition de « clientèle » est plus apparente à Hanoi qu'elle ne l'est à Manille ou Bangkok. Cela, une fois de plus, est devenu apparent à la suite de la Conférence internationale du 13 juillet sur le Kampuchea, conférence à laquelle nous avons fait allusion au début de cet essai. Cette rencontre, qui s'est tenue à New York, rassemblait 93 nations. Elle donna lieu à une séparation nette entre la Chine populaire et l'ASEAN sur la manière de résoudre le problème kampuchéen. Les États-Unis ont manœuvré dur pour faire adopter une résolution de compromis. Cette résolution, qui effectivement renforçait le client de Beijing, c'est-à-dire le régime kampuchéen de Khieu Sampan et Pol Pot, a été généralement perçue comme une victoire diplomatique décisive pour les Chinois<sup>20</sup>. La déception de l'ASEAN devant la tournure des événements, qui a posé de sérieux obstacles à la recherche d'un rapprochement politique avec Hanoi, s'est transformée au cours des semaines suivantes en un sentiment de plus en plus fort à l'effet que l'ASEAN « travaillerait seule » à la solution du problème kampuchéen, puisque ni la Chine populaire ni les États-Unis ne semblaient vouloir tenir compte de ses intérêts.

Toutefois, il est peu probable que ces sentiments modifient bientôt le tissu d'associations qui unit les intérêts de l'ASEAN et les intérêts américains, comme il

20. Justus M. van der KROEF, « The US and the Cambodian Problem: Political Realities and Policy Options », *Asian Affairs*, September-October, 1981.

est peu probable qu'une diminution des relations de dépendance à l'égard de l'URSS soit annoncée sous peu. Néanmoins, la substance et même l'aura des relations de « clientèle » sont de moins en moins appréciées en Asie du Sud-Est, qu'elle soit communiste ou non. Aussi, ce serait à leur risque et péril si, en évaluant leurs futures options politiques dans la région, les États-Unis et l'URSS ignoraient ses susceptibilités.